

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DE JOÃO PESSOA/PB<sup>1</sup>

E-mail:  
marciatsaeger@yahoo.com.br  
mauriciocaio956@gmail.com

Márcia Maria de Medeiros Travassos Saeger<sup>2</sup>, Caio Maurício Guimarães de Oliveira<sup>3</sup>

## RESUMO

A participação dos cidadãos no processo de escolha da destinação orçamentária municipal e no acompanhamento dos gastos públicos é de significativa importância, não apenas por exigir maior transparência por parte dos gestores públicos, mas também, por fortalecer o exercício da cidadania. Nesse escopo, programas como os Orçamentos Participativos (OP) objetivam garantir uma maior aproximação entre cidadãos e governos municipais, de modo que as próprias comunidades possam estabelecer as políticas públicas que consideram prioritárias para o investimento público, além de acompanhar a execução das ações. Para tanto, o acesso à informação pública é primordial, garantindo aos cidadãos o conhecimento sobre todas as ações adotadas no âmbito dos Orçamentos Participativos, notadamente em tempos de pandemia, posto que, para evitar o aumento dos índices de contágio de COVID-19 entre a população, as reuniões presenciais com as comunidades não podem ser realizadas. Nesse contexto em especial, os gestores públicos têm utilizado cada vez mais os ambientes digitais informacionais como espaço para a disseminação de informações, devendo envidar esforços para estimular a participação social a partir destes espaços virtuais. Pelo exposto, este projeto tem como objetivo analisar as possibilidades de participação social no Orçamento Participativo da cidade de João Pessoa/PB, com foco nas funcionalidades do website do OPJP. Pretende-se, por meio da caracterização deste portal, da evidenciação das informações disponíveis sobre o OPJP e da identificação das possibilidades de participação da população de João Pessoa/PB no Programa, elaborar um conjunto de diretrizes que viabilizem um maior estímulo à participação social e transparência na gestão pública.

**Palavras-chave:** Acesso à informação. Participação social. Orçamento Participativo. Website. COVID-19.

## ABSTRACT

The participation of citizens in the process of choosing the municipal budget allocation and in the monitoring of public spending is of significant importance, not only because it requires greater transparency on the part of public managers, but also because it strengthens the exercise of citizenship. In this scope, programs such as Participatory Budgets (PB) aim to ensure a closer relationship between citizens and municipal governments, so that the communities themselves can establish public policies that they consider to be priorities for public investment, in addition to monitoring the execution of actions. To this end, access to public information is paramount, guaranteeing citizens knowledge about all the actions adopted in the scope of Participatory Budgets. In this context, public managers have increasingly used digital informational environments as a space for the dissemination of information, through the websites of public agencies on the internet. However, these digital informational spaces are not always planned in such a way that information is fully accessible to citizens, revealing the need to structure these websites, in order to facilitate the findability of information. In this scenario, the contribution that Information Architecture can bring, through its recommendations, for these websites to be planned in order to meet the users' informational needs is highlighted. In this context, this project

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa aprovado no Edital 01/2021/PROPESQ-UFPB - Seleção de projetos de iniciação científica 2021/2022, com uma cota de bolsa CNPq, sob o número PVP14279-2021.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal da Paraíba.

<sup>3</sup> Graduando do curso de Administração. Universidade Federal da Paraíba. Bolsista CNPq – UFPB – PIBIC.

aims to analyze the possibilities of social participation in the Participatory Budget of the city of João Pessoa/PB, focusing on the functionalities of the institutional website of the Program. It is intended, through the characterization of this portal, the disclosure of available information about the OPJP and the identification of the possibilities of participation of the population of João Pessoa/PB in the Program, to elaborate a set of guidelines that enable a greater stimulus to social participation and transparency in public management.

**Keywords:** Access to information. Social participation. Participatory budgeting. Website. COVID-19.

## 1 INTRODUÇÃO

Para que os cidadãos possam atuar de maneira participativa na gestão dos recursos públicos municipais, o acesso à informação pública deve ser garantido a todos, como asseguram a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2012) e a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

No escopo de programas governamentais que ampliam as oportunidades de participação popular na escolha de políticas públicas e investimentos municipais, destaca-se o Orçamento Participativo (OP), cuja metodologia de execução aproxima o cidadão da gestão pública e favorece o controle social dos gastos públicos (SANTOS, 2009; CARLOS, 2015). Nesta seara, para que os cidadãos atuem de maneira partícipe junto ao OP, o diálogo entre os membros das comunidades e entre estes e os governos é essencial.

Com isso, a necessidade de disseminação de informações de interesse público se torna primordial, notadamente porque as decisões tomadas pelos representantes das comunidades no âmbito do OP devem ser fundamentadas em informações oficiais sobre esses Programas.

Entretanto, a pandemia da COVID-19 modificou a metodologia dos orçamentos participativos, uma vez que, em virtude das medidas protetivas de isolamento social como prevenção ao contágio da COVID-19, fortemente adotadas nos anos de 2020 e 2021, os espaços públicos em que ocorriam as plenárias do OP e reuniões presenciais entre agentes do Programa, gestão municipal e membros das comunidades deixaram de ser utilizados.

Nesse cenário, diante da crescente utilização da internet como espaço para o acesso e compartilhamento de informações, fez-se necessário viabilizar as condições de participação social a partir dos espaços virtuais, além de disseminar amplamente a informação pública capaz de subsidiar esta participação, como forma de dar continuidade aos orçamentos participativos no período pandêmico. Contudo, Fernández-Falero et al. (2017) e Gutiérrez et al. (2017) destacam que nem sempre as informações que devam ser disponibilizadas aos cidadãos se encontram nos websites institucionais, o que impossibilita a participação destes no exercício do controle social, problemática que se estende aos orçamentos participativos.

Esta mudança de contexto, tomando por base especificamente a realidade do OP no município de João Pessoa/PB, fez surgir os seguintes questionamentos: quais as adaptações realizadas no website do Orçamento Participativo de João Pessoa em razão da pandemia da COVID-19? Como os membros das comunidades têm acesso às informações necessárias para subsidiar as escolhas das políticas públicas prioritárias para a sua região? Quais os espaços criados para a participação da comunidade nesse período de pandemia?

É possível perceber que as respostas a todos esses questionamentos são fundamentais para nortear as decisões dos cidadãos, não apenas na avaliação dos ciclos vigentes, mas também no planejamento das ações para os próximos ciclos. Depreende-se, portanto, que a organização da sociedade civil para atuar efetivamente nos OP depende, indubitavelmente, do acesso à informação.

Nesse contexto, a pesquisa desenvolvida a partir deste projeto se apoia no pressuposto de que a informação resulta dos agenciamentos humanos, sendo, portanto, um fenômeno

social e psicológico (BATES, 1999). Tal pressuposto é ancorado nas concepções teóricas da Ciência da Informação (CI), sendo a ciência que se ocupa das “questões científicas voltadas para os problemas da efetiva comunicação do conhecimento e de seus registros entre os seres humanos, no contexto social, institucional ou individual do uso e das necessidades de informação” (SARACEVIC, 1996, p. 47). Nesse aspecto, a informação é percebida enquanto um fenômeno social e psicológico, sendo primordial compreender não apenas como os sujeitos buscam, usam, descartam, recuperam e produzem a informação, mas também como eles se relacionam com ela e em que contexto se dá a sua construção.

Esta concepção da informação advinda da CI é capaz de representar a sua importância para programas públicos como o OP, cuja participação social é apoiada nas informações produzidas e compartilhadas pelos diferentes sujeitos que integram estes programas, bem como os contextos de sua produção, compartilhamento e apreensão. Cumpre destacar que estes contextos foram amplamente modificados a partir da supressão das reuniões e interações presenciais que caracterizam o OP, o que justifica a realização desta pesquisa com foco nas possibilidades de participação por meio do espaço virtual.

Destarte, a partir dos resultados obtidos com a realização desta pesquisa, espera-se contribuir para que sejam criados e/ou fortalecidos os espaços de ampla participação social virtual e disseminação da informação para a população de João Pessoa, de modo que o OPJP não seja interrompido, mas sim, readaptado, pensando-se, inclusive, em futuros cenários, para além da pandemia da COVID-19.

## 2 OBJETIVOS

A pesquisa apresenta como objetivo geral analisar as possibilidades de participação social no Orçamento Participativo da cidade de João Pessoa/PB, com foco nas funcionalidades do website do OPJP. São elencados como objetivos específicos:

- a) caracterizar o portal do OPJP;
- b) evidenciar as informações disponíveis sobre o OPJP no website;
- c) identificar as possibilidades de participação da população de João Pessoa/PB no Programa;
- d) elaborar um conjunto de diretrizes que viabilizem um maior estímulo à participação social e transparência na gestão pública a partir do website do OPJP.

## 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Le Coadic (2004, p. 4) conceitua a informação como “um conhecimento inscrito (registrado) sob a forma escrita (impressa ou digital), oral ou audiovisual, em um suporte, o qual comporta um elemento de sentido”. A concepção de informação apresentada pelo autor revela que a ela podem ser associadas diferentes possibilidades de registros, formatos e suportes. Some-se a isso o destaque para o sentido que a informação é capaz de carregar, sendo este elemento diretamente associado aos significados que os sujeitos podem atribuir, a partir de suas percepções e vivências.

Nesse aspecto, a informação pode ser percebida como uma força constitutiva na sociedade, impulsionando o seu desenvolvimento. Para tanto, ela é resultante das relações estabelecidas entre o indivíduo e o contexto sociocultural e histórico no qual ele está inserido, sendo, portanto, um fenômeno de natureza social e construído coletivamente (CAPURRO; HJORLAND, 2007). Braman (2009) complementa que a informação é incorporada por uma estrutura social, ao mesmo tempo em que tem o poder de criar esta estrutura. Tal perspectiva

revela o caráter basilar e transformador que a informação possui, seja para o desenvolvimento de indivíduos ou da sociedade.

Dentro desta concepção de transformação coletiva que a informação é capaz de impulsionar, a partir de sua disponibilização aos sujeitos, a participação dos diferentes atores sociais – membros da sociedade civil, empresas, instituições não governamentais, movimentos sociais – no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas e gastos públicos é fundamental, sendo primordial, para isso, o acesso à informação pública.

O direito de acesso à informação, enquanto uma garantia constitucional e elemento fundamental ao exercício da cidadania, foi garantido aos cidadãos por meio da Lei nº 12.527/2011, ou Lei de Acesso à Informação (LAI), de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011). A referida lei tem como objetivo ampliar o acesso à informação e estabelecer maior transparência no que concerne aos meios pelos quais a administração pública arrecada e utiliza os recursos públicos. A esse respeito, a Controladoria Geral da União assegura:

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 8).

Some-se a isso a garantia impressa no artigo 5º, inciso XXXIII do dispositivo constitucional brasileiro, segundo o qual: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2012, p. 5).

Nesse contexto, exemplo de programas governamentais que buscam ampliar as oportunidades de participação popular são os Orçamentos Participativos (OP), cujo principal objetivo é incluir a sociedade nas discussões sobre a utilização dos recursos públicos municipais para o investimento em políticas públicas voltadas para atender às demandas sociais (SANTOS, 2009; CARLOS, 2015). Para Santos (2009, p. 461), o OP é “uma inovação institucional que visava garantir a participação popular na preparação e na execução do orçamento municipal, e, portanto, na distribuição dos recursos e na definição das prioridades de investimento”.

Em que pese cada município possuir autonomia para definir as ações e fases que irão compor cada ciclo do OP, existem algumas ações que são comuns a todos eles, atreladas ao próprio objetivo do Programa. Assim, as fases de identificação das demandas das comunidades, escolha das políticas públicas prioritárias, verificação da capacidade de atendimento das demandas, acompanhamento e avaliação das ações são identificadas em todos os ciclos dos OP.

Entretanto, a pandemia da COVID-19 provocou diversas alterações na dinâmica dos OP, posto que as reuniões comunitárias para a identificação das necessidades de cada região e discussão sobre as políticas públicas adotadas para suprir tais necessidades não ocorreram de modo presencial durante o período de distanciamento social. Isto levou à necessidade de adaptação dos websites desses programas, buscando trazer para o ambiente virtual os espaços de interação entre a comunidade, além da ampla divulgação das informações acerca do andamento das ações de cada ciclo.

Fernández-Falero et al. (2017) e Gutiérrez et al. (2017) comentam que o acesso à informação pública é um direito fundamental, sendo necessário estabelecer meios apropriados para a sua identificação, localização, acesso e uso. Em se tratando do meio virtual, considerando as possibilidades que a internet oferece para o amplo alcance da população, com um volume crescente de informações disponíveis, o uso desse espaço para a disseminação de informações deve ser planejado, evitando, assim, que a informação, apesar de ser disponibilizada, não seja encontrada pelos usuários.

Dessa forma, como observado por King (2001), não raro são encontrados websites cujo projeto estrutural não considera aspectos relativos à disponibilização, às formas de organização e estruturação dos conteúdos, bem como os caminhos que os usuários deverão percorrer para chegar até a informação desejada, ou ainda, às respostas que irão obter para as suas buscas, gerando problemas para a utilização desses ambientes.

Em se tratando especificamente do website do OPJP, a pesquisa de Saeger, Pinho Neto e Sousa (2018) relatou a ausência de informações fundamentais à participação dos sujeitos no Programa:

Percebeu-se que dentre os conteúdos disponibilizados neste website, não constam informações sobre as demandas dos ciclos anteriores já realizados pelo OP na capital pessoense, sobretudo aquelas que ainda não foram atendidas pelo governo local, assim como também não há registro algum sobre as demandas eleitas nas assembleias regionais durante o ano de 2017. [...] A partir da identificação desta lacuna informacional, procedeu-se à busca, na caixa de pesquisa, sobre o termo “demandas”. É importante ressaltar que o usuário possui diferentes opções de pesquisa, podendo fazer a busca por todo o website, ou, de maneira mais específica, filtrando-a a partir de diferentes termos, tais como matérias, páginas, editais e licitações, semanários oficiais e obras. [...] A busca resultou em uma lista de notícias sobre as demandas eleitas ainda no ciclo de 2014. Vale ressaltar, ainda, que ao clicar na opção “obras”, a busca não apresentou resultados (SAEGER; PINHO NETO; SOUSA, 2018, p. 700).

Tais resultados demonstram que antes mesmo da necessidade de reestruturação do website do OPJP em razão da suspensão das assembleias e reuniões presenciais, já havia a constatação da ausência de informações sobre o Programa, desde o ano de 2018, restringindo a participação dos sujeitos com base em informações completas divulgadas pela Prefeitura Municipal de João Pessoa.

Por esta razão, perceber quais as adaptações realizadas no website do Orçamento Participativo de João Pessoa em razão da pandemia da COVID-19 será fundamental para os resultados da pesquisa aqui pretendida, tanto do ponto de vista das informações disponibilizadas, como também pelas possibilidades de interação e participação dos sujeitos neste website.

#### *4 METODOLOGIA*

Esta pesquisa é classificada como descritiva e aplicada. Prodanov e Freitas (2013) entendem que as pesquisas descritivas se baseiam na observação, registro e descrição dos fatos, cujos dados são coletados por meio da observação sistemática. Os referidos autores comentam que a pesquisa aplicada “[...] objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51). Tais

pesquisas geram produtos ou processos que devem ser aplicados a uma realidade imediata, o que encontra conformidade direta com os objetivos aqui pretendidos.

O campo pesquisado corresponde ao portal oficial do Orçamento Participativo da cidade de João Pessoa (PB). Assim, a implementação deste projeto ocorrerá a partir de um plano de trabalho, intitulado “Análise do portal do Orçamento Participativo da cidade de João Pessoa: um estudo das possibilidades de participação social em tempos de pandemia”. Este plano é constituído por ações que viabilizem a caracterização do website oficial do OPJP, a evidenciação das informações a respeito do OPJP disponibilizadas nesse website e a identificação dos espaços criados para a interação da comunidade e participação junto ao OPJP. A coleta de dados no portal do OPJP será realizada mensalmente, de modo a gerar uma quantidade significativa de dados que permitam a elaboração das diretrizes aqui pretendidas.

Com relação à abordagem do problema da pesquisa, esta será de natureza quantiquantitativa, pois, além dos dados quantitativos que irão compor o levantamento das informações, e seu respectivo tratamento estatístico, os aspectos qualitativos dessas informações e das características do website serão fundamentais para a categorização deste portal.

As ações propostas no plano de trabalho serão subsidiadas pelos pilares do ensino e da extensão, em sinergia com a pesquisa, notadamente quanto aos aspectos relacionados à garantia de acesso à informação, à participação popular pautada no controle social e à disponibilização das informações públicas, temas trabalhados em diferentes cursos de graduação e projetos de extensão do *campus* IV da UFPB.

## 5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A investigação pretendida a partir deste projeto de pesquisa foi norteada pelo objetivo geral de analisar as possibilidades de participação social no Orçamento Participativo da cidade de João Pessoa/PB, com foco nas funcionalidades do website do OPJP.

Nesse sentido, a primeira fase da pesquisa revelou duas alterações significativas no OPJP: a primeira foi a modificação do website do Programa, que passou a ser incorporado à página institucional da Prefeitura Municipal de João Pessoa. A segunda foi a alteração no nome do Programa, que, desde 2021, passou a ser denominado ‘Programa Você Prefeito’, estando sob a responsabilidade da Secretaria Executiva da Participação Popular.

A partir destas mudanças, as fases seguintes da pesquisa, cujos resultados constarão em seu relatório final, permitirão a caracterização do website oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa – em lugar do website do OPJP, a evidenciação das informações a respeito do Programa Você Prefeito – antes denominado OPJP – disponibilizadas nesse website e a identificação dos espaços criados para a interação da comunidade e participação junto ao Programa, com ênfase nas mudanças promovidas a partir da suspensão das atividades presenciais, mas que permitiram a sua continuidade.

Estes resultados serão capazes de subsidiar a elaboração de diretrizes viabilizem um maior estímulo à participação social e transparência na gestão pública, tendo como foco o Programa Você Prefeito da cidade de João Pessoa/PB.

## REFERÊNCIAS

BATES, M. J. The invisible substrate of Information Science. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 50, n. 12, p. 1043-1050, 1999. Disponível em: <https://pages.gseis.ucla.edu/faculty/bates/substrate.html>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRAMAN, S. **Change of state**: information, policy and power. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm).

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.html) Acesso em: 03 abr. 2021.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/54>. Acesso em 02 abr. 2021.

CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no Orçamento Participativo**. Vitória: EDUFES, 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**. Uma introdução à Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

FERNÁNDEZ-FALERO, M. R. et al. Comunicación política de los ayuntamientos a través de sus webs: Caso de Extremadura. **El profesional de la información**, v. 26, n. 3, p. 404-410, mai./jun. 2017.

GUTIÉRREZ, F. J. H. et al. Transparencia en el sector público a través de salas de prensa online. Gestión de recursos colectivos y su información en webs municipales de Castilla y León. **El profesional de la información**, v. 26, n. 3, p. 404-410, mai./jun. 2017.

KING, M. **A tangled web**. E-tailer's Digest. 2001. Disponível em: [http://www.etailersdigest.com/resources/Specials/Tangled\\_Web.htm](http://www.etailersdigest.com/resources/Specials/Tangled_Web.htm). Acesso em: 03 abr. 2021.

LE COADIC, Y. F. **A Ciência da Informação**. 2. ed., rev. atual. Brasília: Briquet de Lemos, 2004.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SAEGER, M. M. M. T.; PINHO NETO, J. A. S.; SOUSA, M. R. Portais de sistemas de gestão participativa de governo: possibilidades de estruturação sob a perspectiva da

Arquitetura da Informação. **RICI: R.Ibero-amer. Ci. Inf.**, Brasília, v. 11, n. 3, p. 688-706, set./dez. 2018.

SANTOS, B. S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 455-559.

SARACEVIC, T. Ciência da Informação: origem, evolução e relações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 1996. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/235/22>. Acesso em: 02 abr. 2021.